

KESS BARNABÁS

## Az alapjogok korlátozása az Európai Unió nemzeti alkotmányaiban

Az emberi jogok (alapjogok) korlátozása lehetőségének és feltételeinek meghatározása olyan „előkérdések” megválaszolásán alapul mint, hogy vannak-e, és melyek lehetnek az *emberi szabadság határai*, milyen módon és milyen mértékig igazolható a szabadság korlátozása, illetve hol kezdődik a szabadság megengedhetetlen korlátozása, vagyis mik a „korlátozás korlátai”.<sup>1</sup>

E tanulmányban azt kívánjuk bemutatni, hogy a nemzetközi elvárásokhoz igazodva az Európai Unió tagállamainak alaptörvényei milyen megoldásokat alkalmaznak az alapjogok korlátozása alkotmányos kereteinek meghatározására. Mindenekelőtt tekintsük át az államokra háruló nemzetközi kötelezettségeket témánkat illetően.

### *Az alapjogok korlátozása a nemzetközi jogban*

A nemzetközi jog tudománya a legfontosabb emberi jogi dokumentumok alapján a jogokat a korlátozás lehetősége és feltételei alapján *három csoportba* osztja:<sup>2</sup>

a) Az első csoportba tartoznak az ún. *abszolút jogok*, vagyis azok a jogok, amelyek *mindenkor és korlátozás nélkül* kell, hogy érvényesüljenek, pl. élethez és emberi méltósághoz való jog stb.

b) Vannak olyan jogok, amelyekről *időlegesen*, szigorú feltételek szerint elrendelt *kivételes jogrend* idején *el lehet térni*, mint pl. a kényszer vagy kötelező munka tilalma stb.

c) *Harmadik* csoportba tartoznak azok a polgári és politikai jogok, amelyek meghatározott *szigorú feltételek* mellett *állandó jelleggel törvényi korlátozás* alá vethetők. Témánk szempontjából ez a leginkább érintett jogcsoport, mert itt vetődnek fel főként a bevezetőben felvázolt „előkérdések”. A mindennapi életben ugyanis az alapjogok szükségképpen *konfliktusba* (kollízióba) *kerülnek egymással*, illetve más *alkotmányos értékekkel, érdekekkel és célokkal*, amelyeket a törvényhozónak vagy a jogalkalmazóknak kell feloldania. „Mivel az egyén állami közösségben él, ezért az alapjog -- gyakorlását tartalmilag úgy kell megállapítani, illetőleg korlátozni, hogy egyfelől biztosítsa a rende-

---

<sup>1</sup> L. erről: HALMAI Gábor és TÓTH Gábor Attila: *Az emberi jogok korlátozása*. In: Emberi jogok. Szerk.: Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 108–109. p.

<sup>2</sup> A bőséges irodalomból lásd pl.: BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Az emberi jogokról való időleges eltérés, illetve az emberi jogok állandó jellegű törvényes korlátozása*. Acta Humana, 1995. 18–19. sz. 24–39. p. NAGY Károly: *Nemzetközi jog*. Püski Kiadó, Budapest, 1999. 317–339. p.

zett együttélést az államban, másfelől pedig meg kell teremteni az erre vonatkozó feltételeket annak érdekében, hogy az optimális alapjog – gyakorlást mindenki számára lehetővé tegyék.”<sup>3</sup>

A jogkorlátozás tartalmi kérdései kapcsán mindenekelőtt a *jogkorlátozás célja, indokoltága* igényel alapos vizsgálatot. A nemzetközi dokumentumok *legitim alapjogkorlátozási* okként, vagy *általános* – valamennyi szerződéses emberi jogra kiterjedő – *klauzulát*, mások pedig *egyedi, jogspecifikus* – az adott jogokhoz kapcsolódó – korlátozási célokat fogalmaznak meg.

Az ENSZ az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata* (1948) 29. cikk (2) bekezdése *általános klauzulát* tartalmaz: „Jogainak gyakorlása és szabadságainak élvezete tekintetében senki sincs alávetve más korlátozásnak, mint amelyet a törvény kizárólag mások jogai és szabadságai elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint a demokratikus társadalom erkölcsé, közrendje és általános jóléte jogos követelményének kielégítése érdekében megállapít”.

Az ENSZ *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (PPJE; 1966) csak az *egyes jogoknál* fogalmaz meg *specifikus korlátozási célokat*.<sup>4</sup> Hat emberi jognál – mozgásszabadság, a bírósági tárgyalás nyilvánossága, gondolat, lelkiismeret és vallásszabadság, véleménynyilvánítás szabadsága, gyülekezési és egyesülési jog – találhatunk a korlátozásukra vonatkozó klauzulákat. Ezekre az a jellemző, hogy a közérdekű általános indokok (közrend, közegészség, közbiztonság stb.) mellett mások jogainak és szabadságának védelme érdekében tesztek lehetővé az adott jog törvényi korlátozását.

Ami a *korlátozási célok sorrendjét* illeti, ez tehát pont fordítottja az Egyetemes Nyilatkozat általános formulájában megfogalmazottaknak. A sorrend azért érdekes, mert a lehetséges jogkorlátozási *célok nem egyenrangúak*. A magyar Alkotmánybíróság határozott álláspontja is az, hogy elvont állam- illetve közérdek nem lehet alapja olyan mérvű korlátozásnak, mint mások alapvető jogainak védelme.<sup>5</sup>

Az Egyezségokmány három alapjognál (a bírósági eljárás nyilvánossága, gyülekezési és egyesülési jog) kimondja továbbá, hogy korlátozásukra csak akkor kerülhet sor, ha az a „*demokratikus társadalomban szükséges*”, ami nyilván további megszorítást jelent a korlátozás indokára való hivatkozás szempontjából. A „*demokratikus társadalom*” meghatározása persze egzakt szabályok formájában úgyszólván lehetetlen vállalkozás. Az ún. *Siracusai elvek* 21. cikke szerint „minthogy egy demokratikus társadalomnak nincs egyedüli modellje, egy társadalom, amely elismeri az ENSZ Alkotmányában és az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában meghatározott emberi jogokat, olyannak tekintendő, mint amely a meghatározásnak megfelel”.<sup>6</sup>

Végezetül érdemes még megemlíteni, hogy a PPJE 25. cikke az *állampolgárok számára biztosított politikai jogok* korlátozásával kapcsolatban csak annyit mond ki, hogy azokat minden megkülönböztetés, illetőleg „*ésszerűtlen korlátozások nélkül*” kell biztosítani. Ebben az esetben az Egyezségokmány szerzői valószínűleg nem kívánták na-

<sup>3</sup> PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2009. 451. p.

<sup>4</sup> Lásd erről: KISS Barnabás: *Az alapjogok korlátozása és a közérdek*. In: *Közérdek és közigazgatás*. Szerk.: Szamel Katalin, MTA Jogtudományi Intézet. Budapest, 2008. 173–174. p.

<sup>5</sup> HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: i.m. 125–127 p.

<sup>6</sup> Idézi: BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Az emberi jogok egyes csoportjainak megkülönböztetése és az alkotmányfejlődés*. Állam és Jogtudomány. 1989. 2. sz. 350. p.

gyobb mértékben korlátozni az államok cselekvési szabadságát saját polgáraikat illetően.

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett *európai egyezmény az "emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről"* (EJEE; 1950. Róma) szintén *nem tartalmaz általános szabályt a védett jogok korlátozhatóságáról, hanem az egyes jogoknál intézkedik a korlátozás megengedett indokairól.*<sup>7</sup>

Az Egyezmény rendszerében jellemzően a cikkek (1) bekezdése fogalmazza meg a *szabadságjogokat*, a (2) bekezdések pedig olyan *általános, illetve különös okokat* sorolnak fel, amelyekre hivatkozással a Magas Szerződő Felek korlátozhatják e jogok gyakorlását. Az Emberi Jogok Európai Bírósága felfogása szerint ez a szerkezet elősegíti az egyéni jogok és a demokratikus társadalom általánosabb érdekei közötti egyensúly megteremtését konfliktusuk esetén.

Az EJEE *sorrendben elsőként közérdekű jogkorlátozási indokokat (célokat)* fogalmaz meg, mint pl. közrend, közbiztonság, közegészség stb.,<sup>8</sup> és ezt követően kerül rögzítésre az a formula, hogy *„mások jogainak és szabadságának védelme érdekében szükséges”*.

Ki kell emelnünk, hogy egyes jogoknál lényegében hasonló tartalommal bíró *egyéb konkrét célokat* is találhatunk, mint pl. a „kiskorúak érdekei”, a „felek magánéletének védelme”, „mások jó hírneve”, a „bizalmas értesülés közlésének megakadályozása” stb. Az Európai Egyezményben *általános* továbbá az a megszorítás, hogy csak a „*demokratikus társadalomban szükséges*” indokok lehetnek helytállóak. A korlátozás lehetséges okait illetve céljait az alábbi táblázat szemlélteti:

1. sz. táblázat

Védett alapjog	„Demokratikus társadalomban szükséges”	Közérdekű korlátok	„Mások jogai és szabadságainak védelme érdekében szükséges”	Egyéb okok
A bírósági tárgyalás nyilvánossága (6.c.1.)	X	X		X
A magánélet védelme (8.c.2.)	X	X	X	
Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság (9.c.2.)	X	X	X	
Véleménynyilvánítás szabadsága (10.c.2.)	X	X	X	X
Gyűlekezés és egyesülés szabadsága (11.c.2.)	X	X	X	
Tulajdonhoz való jog (1.jk.1.c.)		X		
Mozgásszabadság (4.jk.3.)	X	X	X	

Az *Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga* az elmúlt évtizedek során kidolgozta az Egyezmény biztosította jogok alapjait, a *jogszerű korlátozás tesztjét.*<sup>9</sup> Ennek során

<sup>7</sup> Az európai egyezmény nagy hatással volt az előzőekben bemutatott ENSZ egyezségek számára.

<sup>8</sup> Lásd erről: Kiss Barnabás: i.m. 174–175. p.

<sup>9</sup> HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: i.m. 127–128. p.

viszonylag egyértelművé vált a gyakorlatban az „egy demokratikus társadalomban szükséges” (necessary in a democratic society) formula alkalmazása is.

Ami a „*demokratikus társadalomban szükségszerű*” elvet illeti, az államokat kétségkívül megillető mérlegelési jog kontrollálására az Európai Bíróság gyakorlatából az alábbi megállapítások szűrhetők le. Az állam nem hivatkozhat jogszerűen általános szükségszerűségre, ezt az elvet össze kell kapcsolni a vonatkozó cikkben felsorolt valamely speciális okkal.

A „*demokratikus társadalom*” fogalmát sem az Egyezmény sem pedig a Bíróság nem definiálta. Az államok társadalmi, politikai berendezkedésének, történelmének, hagyományainak stb. sokszínűsége folytán ez nyilván nem is lehetséges. Bizonyos elvek iránymutatásként azonban az esetjogból kiolvashatók. Ilyen a *pluralizmus* követelménye, az *emberi jogok* tiszteletben tartása, *tolerancia* stb. A Bíróság azt is kifejtette, hogy a *szükségszerűnek nem szinonimája* az „elengedhetetlen” szó, és nem olyan rugalmas mint az „elfogadható”, „szokásos”, „hasznos”, „ésszerű” vagy „kívánatos” kifejezések.

Az, hogy egy adott állami eljárás megfelel-e a „demokratikus társadalomban szükséges” elveknek, tartalmi vizsgálatot igényel. A Bíróság kétirányú elemzést végez. Ezt az irodalom és a gyakorlat „*szükségességi és arányossági tesztként*” tartja nyilván. Először arról határoznak, hogy az alkalmazott korlátozásnak van-e *jogszerű célja*. Ezt követően az vizsgálandó, hogy az adott kérdésben a korlátozás eszközei *arányosak-e* a jogszerűen követett céllal. Megvizsgálandó továbbá, hogy fennáll-e olyan *nyomós társadalmi indok* (pressing social need), amely feltétlenül megköveteli a jogkorlátozást.

Mivel a (2) bekezdésekben említett korlátozó szabályok önmagukban igen szélesek, meglehetősen tágan értelmezhetők, az államok mozgásterének csökkentése érdekében az EJEE a *korlátozás mértékére és céljára* vonatkozóan további általános szabályokat is tartalmaz. A 17. cikk értelmében: „Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul”. A 18. cikk szerint pedig az „Egyezményben megemlített jogok és szabadságok korlátozásait nem lehet más célra alkalmazni, mint amelyre elő vannak írva.”

Mindezek mellett, annak érdekében, hogy az államok – hatalmukkal visszaélve – indokolatlanul szélesítsék a korlátozások lehetőségét, a Bizottság még 1979-ben a *klauzulák megszorító értelmezésének* szabályát alakította ki. Eszerint bármely korlátozás alapja csak olyan körülmény lehet, amely magában a kivételt felsoroló rendelkezésben található, és ezek a körülmények pedig csak oly módon értelmezhetők, hogy az ne menjen túl a szavak hétköznapi értelmén.

Az Európai Egyezménnyel kapcsolatban kiemeltet igényel még, hogy a 15. cikk – négy alapjog kivételével – lehetővé teszi a Felek számára, hogy *háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot* esetén kötelezettségeiktől eltérjenek a „helyzet szükségessége által feltétlenül megkívánt mértékben”, ha ezek nem ellentétesek a nemzetközi jogi kötelezettségeikkel. A 16. cikk pedig lehetővé teszi a külföldiek politikai tevékenységének korlátozását.

*Az alapjogok korlátozása az Európai Unióban*

Az Európai Közösség eredetileg ugyan elsősorban gazdasági jellegű szervezetként jött létre, de alapításától kezdve megfigyelhető az a törekvés, hogy a politikai integráció is egyre nagyobb teret kapjon, és ily módon a *jogi alapértékek*, köztük az *emberi jogok mint alkotmányi értékek* is szerephez jussanak.<sup>10</sup> Az alapító szerződések eredetileg nem említették az emberi jogokat, az alapjogok védelmének kialakulása így *egy több évtizedes fejlődés* eredményeként jött létre az Európai Bíróság gyakorlatában.<sup>11</sup> Az alapjogvédelem alapszerződési rangra emelése az Európai Unió létrehozásáról szóló *Maastrihti Szerződéssel* (1992. február 7.) történt meg, majd pedig az *Amszterdami Szerződés* (1997. október 2.) „finomította” a szabályozást.<sup>12</sup> Ennek értelmében az Unió a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban. Az Unió a *közösségi jog általános* elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában aláírt *európai egyezmény biztosítja*, továbbá ahogyan azok a *tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból* következnek.

Hosszú időn keresztül az volt a Közösség alapjogi rendszerének a leginkább problematikus pontja, hogy – az Európa Tanáccsal ellentétben – nem rendelkezett írott alapjogi katalógussal. Ezt a hiányt kívánta pótolni az Európai Tanács nizzai ülésén 2000. december 7-én aláírt ún. *Alapjogi Charta*. A Charta jogi jellegét illetően a kezdetektől fogva sok vitát váltott ki a nemzetközi jogászok körében. Egy biztos, hogy ez az *Unió első önálló alapjogi katalógusa*, amely fokozatosan fontos hivatkozási alappá vált az Európai Bíróság joggyakorlatában. Az alapjogok védelme szempontjából a legmegnyugtatóbb megoldást az ún. *Alkotmányos Szerződés* jelentette volna, amely a Charta teljes szövegét beillesztette a Szerződésbe. Az időközben megíúsult Alkotmányos Szerződés 49. cikke értelmében pedig az Unió csatlakozott volna az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.

Az Európai Tanács 2007. június 21–22-i ülésén – miután egyértelművé vált, hogy az Alkotmányos Szerződés nem lép hatályba – az a kompromisszum született, hogy a Charta nem válik formálisan a Szerződésnek részévé, de az EU-Szerződés alapjogokról szóló 6. cikkében külön említésre kerül.<sup>13</sup>

Ezt követően 2007. december 12-én Strasbourgan ünnepélyesen aláírták a Charta némileg módosított szövegét, 13-án *Lisszabonban* pedig aláírásra került az ún. *Reformszerződés* is az Európai Közösség megalapításáról szóló és az Európai Uniót létrehozó szerződések módosításáról és kiegészítéséről. A megállapodásnak megfelelően az Alapjogi Chartát a Lisszaboni Szerződés sem emelte be az alapszerződés szövegébe. A Reformszerződés ugyanakkor kimondja, az *Unió elismeri a Chartába foglalt jogokat és*

<sup>10</sup> Lásd erről: MOLNÁR Olga Borbála: *Alkotmányi értékek az uniós és a magyar jogban*. Állam- és Jogtudomány. 2007, 383–410. p.

<sup>11</sup> WELLER Mónika: *Az alapjogok védelmének kialakulása és fejlődése az Európai Közösségekben*. Állam- és Jogtudomány. 1994, 349–365. p. és

KARDOS Gábor: *Az emberi jogok védelme az Európai Unió keretében*. Acta Humana. 1994. 14. sz. 31–46. p.

<sup>12</sup> GOMBOS Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban*. Complex Kiadó, Budapest, 2009. 67. p.

<sup>13</sup> HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC, Bp. 2007. 562–563. p.

szabadságokat. A Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír mint a szerződések, rendelkezései ugyanakkor nem terjesztik ki az Unió hatásköreit.

Az EU-Szerződés új 6. cikke értelmében – az immár jogi személyiséggel bíró – *Unió csatlakozik az Európa Tanács keretében született 1950-es EJEE-hez*. Ez főként *szimbolikus* jelentőségű, hiszen minden tagállam csatlakozott ehhez az egyezményhez, és az abban foglalt jogok az Alapjogi Chartának is alapját képezik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének időpontjában életbe lépő *módosított Charta* VII. címében foglalkozik a védett jogok és szabadságok értelmezésére és alkalmazására vonatkozó általános rendelkezésekkel. A *jogkorlátozás kereteit* az 52. cikk (1) és (2) bekezdése tartalmazza:

(1) „Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

(2) A Charta által elismert, a szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.” Megállapítható, hogy a Charta rendelkezései a „korlátozás korlátozását” illetően a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatával összhangban az Európai Bíróság által már alkalmazott jogelveket kodifikálják.<sup>14</sup>

#### *Az alapjog-korlátozás szabályozása az Unió tagállami alkotmányaiban<sup>15</sup>*

Az Unió nemzeti alkotmányai vonatkozó részének bemutatása előtt néhány megjegyzés kiemelését igényel. A magyar alaptörvény kérdésével a következő részben foglalkozunk, néhány állam esetében pedig nem találunk az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezést az alkotmány szövegében. *Ausztriában* az 1867. december 21-én elfogadott 142. számú állami alaptörvény, mint alkotmánytörvény szabályozza az állampolgárok jogait. Az *Egyesült Királyságban* – frott alkotmány hiányában – az 1998. évi Human Rights Act szól az Emberi Jogok Európai Egyezménye által biztosított jogok és szabadságok hatálybalépéséről. A *Cseh Köztársaságban* külön Chartát fogadtak el az alapvető jogokról és szabadságokról.

Az *1958-as francia alkotmány* szintén nem tartalmazza a jogok felsorolását. Preambulumában hivatkozik az emberi jogokra, ahogyan azok az 1789. évi Nagy Deklarációban meghatározást nyertek, és amelyeket az 1946. évi alkotmány megerősített és kiegészített. Ami pedig a korlátozást illeti, az *Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata* (1789. augusztus 26.) szerint az „egyen természetes jogainak gyakorlása más korlátokba nem ütközhet, mint azokba, amelyek a társadalom többi tagja számára ugyanezeknek a jogoknak az élvezetét biztosítják; és e korlátokat csakis törvény határozhatja meg.” Amúgy a francia közjog különbséget tesz *nevesített* és *nevesítetlen* szabadságok között.

<sup>14</sup> Lásd erről: *Összehasonlító alkotmányjog*. (Szerk.: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián) Complex Kiadó, Budapest, 2006. 439–441. p.

<sup>15</sup> Az alkotmányszövegeket lásd: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. (Szerk.: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila) KJK-KERSZÓV, Budapest, 2005.

Az előző típusról kifejezetten rendelkezik jogszabály és az is hozta létre őket. A közigazgatási hatóságok a nevesítetlen szabadságokat erősebben korlátozhatják.<sup>16</sup>

A lett alkotmány kivételével valamennyi alkotmány tartalmaz *egyeti*, tehát az egyes alapjogokhoz kapcsolódó legitim jogkorlátozási okokat, célokat. A magyar alkotmánnyal együtt tizenennyolc alaptörvényben találunk olyan általános szabályokat is, amelyek *valamennyi, vagy több alapjog esetében alkalmazandók*. Megállapítható az is, hogy a bonni alaptörvény (1949) mintájára nyolc – zömmel kelet- és közép-európai – állam vette át azt a formulát, hogy a *korlátozás nem érintheti „alapvető jog lényeges tartalmát”*. Kiemelést igényel továbbá, hogy valamennyi alkotmány csak az alaptörvényi keretek között és törvény útján teszi lehetővé a jogkorlátozást.

Az alábbi táblázatban szemléltetjük, hogy milyen tartalommal kerültek megfogalmazásra az *általános korlátozó rendelkezések*.

2. sz. táblázat

Ország	Jogkorlátozás célja/oka				Jogkorlátozás mértéke*	„Lényeges tartalom” tisztelete
	Mások jogai és szabadságai	Közérdek, közjó stb.	„Demokratikus társadalomban szükségessé”	Célhoz-kötöttség		
Bulgária	X					
Ciprus				X	X	
Csehország				X	X	X
Észtország	X		X			X
Görögország					X	
Írország		X				
Lengyelország	X	X	X			X
Lettország	X	X	X			
Litvánia	X					
Magyarország						X
Málta	X	X				
Németország						X
Portugália	X				X	X
Románia	X	X			X	X
Spanyolország						X
Svédország			X		X	
Szlovákia				X	X	X
Szlovénia	X					

\* Pl. „arányosság”, „egyenlő mérték”, „szükséges mérték”

Az *egyeti korlátok* részletes bemutatása természetesen szétfeszítené e dolgozat kereteit. Ehelyütt csak annak megállapítására szorítkozunk, hogy a jogkorlátozás lehetséges indokaira és mértékére vonatkozó szabályok egybeesnek az általános klauzulákban rögzítettekkel, azzal a kiegészítéssel, hogy ezeknél további – az alapjog sajátosságainak megfelelő – indokok is felszínre kerülnek egyes esetekben. Ilyen *egyéb jogkorlátozási*

<sup>16</sup> Jean-Marie AUBY – Jean Bernard AUBY: *Közjog*. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest, 1995. 218. p.

cél lehet például a „jóhírnév megsértése”, a „jóízlés megsértése”, és a „faji, nemzeti, etnikai vagy vallási ellenségeskedés” elkerülése, a „bizalmas információ titkosságának megőrzése”, „a bíróság pártatlansága és tekintélyének védelme”, „létfontosságú szolgáltatás fenntartása”, „a fiatalkorúak érdekei”, valamint a „felek magánélete” védelme stb. Le kell szögeznünk, hogy az egyes alapjogoknál rögzített megengedhető jogkorlátozási okok és mértékek *megfelelnek a nemzetközi normáknak* és bírói gyakorlatnak, sőt az alkotmányok sok esetben szó szerint átvesszik az egyezmények rendelkezéseit.

Az alkotmányok többsége külön foglalkozik a *jogok korlátozása illetve felfüggesztése* lehetőségével az ún. *kivételes jogrend* (hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot stb.) bevezetése esetén. Ennek kapcsán két megoldással találkozunk az uniós államok alaptörvényeiben. Egyes alkotmányok azokat a jogokat és szabadságokat sorolják fel, amelyek *kivételes jogrend esetén sem korlátozhatók illetve függeszthetők fel*, tehát ún. abszolút jogoknak minősülnek, míg mások azokról az alapjogokról rendelkeznek, amelyek ezekre a *rendkívüli helyzetekre tekintettel korlátozásoknak* vethetők alá. Az alábbi táblázat a kivételes jogrend esetén alkalmazható szabályokat mutatja be. A számok természetesen csak tájékoztató jellegűek, mivel egyes alapjogok csoportosítása illetve bizonyos alapjogok elemekre bontása eltérően történhet. (A táblázatban nem szereplő országokban nincs alkotmányi rendelkezés.)

3. sz. táblázat

Ország	Kivételes jogrend esetén korlátozható alapjogok száma	Kivételes jogrend esetén sem korlátozható alapjogok száma
Bulgária		6
Ciprus	11	
Észtország		19
Finnország	Alkotmány alapján nem állapítható meg	Alkotmány alapján nem állapítható meg
Görögország	8	
Hollandia	7	
Lengyelország	„veszélyhelyzetben” 9	„hadiállapot, szükségállapot” esetén 10
Litvánia	6	
Magyarország		16
Portugália		7
Spanyolország	11	
Szlovákia	Alkotmány alapján számuk nem állapítható meg	Alkotmány alapján számuk nem állapítható meg
Szlovénia		7

Az előbbi táblázat alapján megállapítható, hogy 13 tagállam alkotmánya tartalmaz valamilyen *átfogó rendelkezést* a kivételes jogrend esetén alkalmazható korlátozásokkal összefüggésben. *Különleges általános szabályt* tartalmaz a finn alkotmány 23. cikke. Eszerint: „Az alapvető jogok és szabadságok alól törvény kivételeket állapíthat meg, melyek összeegyeztethetők Finnország emberi jogokra vonatkozó nemzetközi kötelezettségeivel és amelyek szükségesek a Finnország elleni fegyveres támadás, vagy a nemzetet fenyegető olyan veszélyhelyzet esetén, amelyet törvény a fegyveres támadás-



sal azonos mértékűnek ítélt.” Kiemelést igényel továbbá a *szlovák alkotmány* vonatkozó rendelkezése, amely a jogok és szabadságok nevesítése helyett általános jelleggel alkotmányos törvényre bízta a kérdés szabályozását.

A jogkorlátozás alkotmányos szabályai kapcsán külön kell említeni azt a tényt, hogy számos alkotmány – a magyartól eltérően – külön is említést tesz bizonyos alapjogok korlátozásának lehetőségéről az érintettek *hivatására, foglalkozására* tekintettel. (Mind ez persze nem jelenti azt, hogy a többi ország törvények útján ne állapítana meg hasonló korlátozásokat illetve tilalmakat.) 12 ország (Ciprus, Csehország, Dánia, Észtország, Görögország, Lengyelország, Málta, Németország, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia) alaptörvényei tartalmazznak ilyen tartalmú rendelkezéseket. Leggyakoribb a sztrájkjog, az egyesülés, gyülekezés és a szakszervezeti szervezkedés szabadságának, a petíciós jognak, illetve néhány esetben a véleménynyilvánítás szabadságának a korlátozása jellemzően a *fegyveres erők, rendőrség és a köztisztviselők, közalkalmazottak* körében. A sztrájkjog emellett korlátozásra kerül néhány esetben olyan szakmákban is, amelyek *létfenntartású közszolgáltatásokat* (pl. élet és egészségvédelem) látnak el. Érdekességgé emelhető ki e körben a *szlovén* alkotmány 77. cikk (2) bekezdése, amely közérdekből, „a tevékenység természetével és fajtájával arányos kártalanítás ellenében” teszi lehetővé a sztrájkjog korlátozását. Többször korlátozás alá esik a *pártalapítás és az ezekhez való csatlakozás* lehetősége – a különböző fegyveres testületek és közhivatalok tagjain kívül – természetesen a *bírák és ügyészek* körében is. Ez utóbbi személyi körre jellemző még a vállalkozás szabadságának illetve a különböző gazdasági, kereskedelmi tevékenység folytatásának a korlátozása, tulajdonképpen megtiltása.

Jelentősége folytán végezetül említést kell tennünk röviden a *tulajdonhoz való jogról* – amelyet a *szereződéses szabadsággal* együtt – az egyik „legkorlátozhatóbb” alapvető jogként szoktak meghatározni. Ez az alapjog természetesen valamennyi uniós alkotmányban szabályozásra kerül. A szabályozás technikáját illetően – egyetértve Drinóczi Tímea megállapításaival – két megoldással találkozhatunk.<sup>17</sup> A legmodernebb megoldást azok az alkotmányok képviselik amelyek együttesen tartalmazznak rendelkezéseket a *tulajdonhoz való jog korlátozására* és a *kisajátítás szabályaira* vonatkozóan is. Ilyen pl. a horvát, szlovák és a szlovén alkotmány. A *kisajátítás* alkotmányos garanciáiról – illetőleg csak arról – az összes alkotmány rendelkezik. Ezek lényegében – bár némileg eltérő megfogalmazásban – *három általános feltételt* támasztanak a kisajátítást illetően. Ez a közérdekűség, törvényben meghatározott mód, eljárás, illetve a teljes/tisztesseges kompenzáció.

### *Az alapjogok korlátozásának alkotmányi szabályozása Magyarországon*

Mivel e témakörben már számos kiváló munka született hazánkban az elmúlt két évtized során, ezért megengedhető, hogy ehelyütt, csak a témánkat érintő legáltalánosabb megállapításokat rögzítsük.<sup>18</sup>

Az Alkotmány 8. §-ának *hatályos rendelkezését az 1990. évi XL. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás* állapította meg. Ezzel a törvénnyel – az ún. MDF – SZDSZ

<sup>17</sup> A kérdéskör egészét illetően lásd: DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg Campus Kiadó, Bp.–Pécs, 2007. 193-199. p.

<sup>18</sup> Az alább nem érintett kérdéseket illetően lásd pl. Kiss Barnabás: i. m. 177–182. p.

paktum alapján – az ellenzéki kerekasztal által javasolt, az 1989. évi kerekasztaltárgyalásokon jóváhagyott szöveget fogadták el. A magyar Alkotmány – német mintára – az alapjogok korlátozása kapcsán felállít egy általános tartalmi korlátot, vagyis hogy „alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja”. (Ilyen formulát tartalmaz – mint láttuk – az Unió Alapjogi Chartája is.)

Mivel az Alkotmány nem határozza meg, mi tartozik az egyes jogok lényeges tartalmi körébe, az *Alkotmánybíróságra* hárult az a feladat, hogy kidolgozza a 8. § (2) bekezdésének érvényesíthetőségét. A taláros testület a jogok lényeges tartalmát rendszerint a korlátozás *szükségessége és arányossága* kategóriájának segítségével állapítja meg. Az 1990 óta megszilárdult formula szerint egy alapjog alkotmányosan megengedhető korlátozásához az szükséges, hogy annak *kényszerítő okból* és *arányosan* kell megtörténnie. Az arányosság követelménye magában foglalja a *legkevésbé korlátozó* és az *alkalmas eszköz* használatát. Az Alkotmánybíróság azt is világossá tette, hogy a jogkorlátozási *célok nem egyenrangúak*. Elvont közérdek – mint már az előzőekben említettük – nem szolgálhat alapjául olyan mértékű korlátozásnak mint *mások alapvető jogainak* és szabadságainak védelme. (Ez a felfogás ily módon tehát az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szellemét tükrözi.)

Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése – mintegy 16 alapjog kivételével – lehetővé teszi *rendkívüli állapot, szükségállapot, vagy veszélyhelyzet* idején az alapvető jogok gyakorlásának felfüggesztését vagy korlátozását. Megállapítható, hogy az ilyen esetekben sem korlátozható jogok köre szélesebb annál, mint amit a nemzetközi szerződések kötelezővé tesznek.

Összességében tehát rögzíthetjük azt a tényt, hogy a magyar alkotmányi szabályozás és az arra épülő alkotmánybíróági gyakorlat lényegében megfelel mind általában a nemzetközi, mind pedig konkrétan az európai uniós elvárásoknak.

## BARNABÁS KISS

### LIMITATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN NATIONAL CONSTITUTIONS OF MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

#### (Summary)

The study aims at presenting the methods which constitutions of member states of the European Union utilize to determine the constitutional framework of imposing limitation of fundamental rights.

First the author examines what *international obligations* are imposed – through general and special clauses – on states party by treaties of the UN and the Council of Europe regarding the rules of limitation of rights. The following part of the work outlines *legal regulations of the European Union*, especially the *Charter of Fundamental Rights*.

The third part of the study analyzes the approaches of *national constitutions* on restricting fundamental rights. With the exception of the Latvian constitution *all constitu-*

tions contain *unique* – i.e. which concern individual fundamental rights – causes and purposes of limitation of rights. Including the Hungarian constitution, there are *eighteen constitutions* featuring general provisions, which *shall be applied for all or more fundamental rights*. It can also be laid down that based on the Bonn constitution (of 1949) eight – mostly Eastern and Central European – states adopted the provision that *the restriction may not prejudice “substantial contents of a fundamental right.”* It should be pointed out moreover that all constitutions enable the restriction of rights *only within the constitutional framework and by means of the laws*.

The majority of constitutions deal with the possibility of *limitation and derogation of rights* in case of introducing a so-called *exceptional legal order* (state of war, extraordinary legal state or state of emergency) In this respect we can find *two alternatives* in EU constitutions. Certain constitutions enumerate the rights and freedoms which *shall not be limited or derogated even during an exceptional legal order*, thus constitute so-called absolute rights, whereas others regulate the fundamental rights on which *limitations may be imposed in extraordinary situations*.

Numerous constitutions separately mention the possibility of *limitation of fundamental rights* with regard to the *occupation or profession of the subjects of law* concerned. Constitutions of 12 countries contain such a provision.

By reason of its significance the study makes express reference to *right to property* which along with freedom of contract is usually defined as the “most restrictable” fundamental right. The most modern solution is represented by constitutions which simultaneously contain provisions on *restrictions of the right to property and expropriation*.

The final part of the study gives an outline of the Hungarian aspects of limitations of fundamental rights, which is based on the 1990 adoption of the German model. It also lays down the fact that the *provisions of the Hungarian constitution* and the *practice of the Constitutional Court* based thereon comply with international expectations in general as well as European Union expectations in particular.